LE POINT EN RECHERCHE

Avril 2002 Série socio-économique 99

ENJEUX DE L'OCCUPATION DES SOLS INTERDISANT LES MAISONS MOBILES COMME LOGEMENTS ABORDABLES

Introduction

Le secteur de l'habitation usinée a la possibilité de fournir un grand nombre de logements abordables à de nombreuses familles et individus touchant en particulier un revenu faible ou modéré. Aux États-Unis, les maisons usinées constituent un segment important et croissant du secteur résidentiel et du marché de la construction. En 1999, les maisons usinées représentaient environ 24 % de toutes les mises en chantier d'habitations et près de 35 % de toutes les ventes de maisons neuves. Par contre, au Canada, le secteur de l'habitation usinée a peu d'ampleur, puisqu'il ne dénombre qu'environ 3 % de toutes les mises en chantier à l'échelle nationale. La situation semble s'expliquer en grande partie par la législation différente en vigueur aux États-Unis.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et l'industrie ont uni leurs efforts pour cerner les obstacles à l'expansion du secteur de l'habitation usinée au Canada. Le présent rapport de recherche tire parti d'un rapport antérieur intitulé *Revitalization of the Manufactured Housing Industry in Canada*, dans lequel il est recommandé d'examiner les dispositions législatives en matière d'occupation des sols interdisant le recours à l'habitation usinée.

Pour les besoins de la présente étude, le terme « habitation usinée » désigne tout logement réalisé en conformité avec la norme canadienne CSA Z 240 ou le Code HUD des États-Unis, sauf les maisons modulaires.

Méthode

L'étude comportait trois étapes. La première avait pour objet de comparer la législation visant l'habitation usinée aux États-Unis et au Canada, les obstacles sur le plan de la réglementation, ainsi que les moyens à la disposition du gouvernement et de l'industrie pour aplanir ces obstacles. Elle a également porté sur le rôle des urbanistes dans la création d'habitations usinées ainsi que sur les programmes et lignes de conduite en matière d'occupation des sols. La deuxième étape a fait une analyse de l'industrie canadienne, cerné les principaux enjeux, examiné comment transposer le modèle américain au Canada et comment aborder les obstacles législatifs existants. La troisième étape, qui portait sur les règlements municipaux, comprenait deux enquêtes sur le zonage discriminatoire, l'une menée auprès d'avocats travaillant avec les municipalités ou dans le domaine du droit municipal et l'autre auprès des services d'urbanisme municipaux de l'Ontario.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

62772

Résultats

Première étape : les milieux législatifs

> **« La maison mobile peut bien représenter en matière d'habitation l'innovation la plus significative et particulière du vingtième siècle en Amérique. Aucune autre innovation. . . n'a jamais été autant critiquée. »**
>
> **— Allan Wallis,**
> ***Land Use Issues*, p. 13**

La maison usinée est tout simplement une maison individuelle construite en usine. Les premières ont été réalisées aux États-Unis dans les années 1920. Récemment, la création de logements multi-sections a permis à l'industrie de s'éloigner de l'allure étroite des maisons à section unique et du même coup d'élargir ses possibilités en offrant une vaste gamme de plans d'aménagement et d'autres options conceptuelles. Les maisons multi-sections dominent maintenant au sein de l'industrie américaine de l'habitation usinée, comptant pour 61,3 % de tous les produits expédiés en 1998.

Au Canada, les cycles de production aussi bien des habitations usinées que des habitations traditionnelles ont connu des périodes extrêmes de croissance et de ralentissement, traduisant un climat d'instabilité que n'ont pas connu les États-Unis. L'instabilité semble attribuable à d'importantes différences dans les activités des gouvernements du Canada et des États-Unis.

D'après de nombreux représentants de l'industrie et du gouvernement, la plus importante loi adoptée aux États-Unis a été la *National Manufactured Housing Construction and Safety Standards*. En effet, cette loi a été adoptée par le Congrès en 1974 en réaction aux préoccupations des consommateurs à l'égard de la santé et de la sécurité, et au besoin de l'industrie d'être assujettie à des codes du bâtiment uniformes dans l'ensemble des États-Unis. Maintenant qu'une loi d'envergure nationale est en vigueur, l'industrie peut expédier des maisons usinées n'importe où sur le territoire américain sans devoir se plier à une multitude de normes de construction des États ou des municipalités. Un fabricant peut ainsi produire des maisons à destination des marchés nationaux et réaliser des économies d'échelle.

Par contraste, le gouvernement fédéral canadien n'a pas tenté d'inscrire l'habitation usinée à l'intérieur d'une ligne de conduite ou d'un programme d'envergure nationale. L'habitation usinée a été exclue de tous les principaux programmes de logement abordable depuis les années 1950 et ce, jusqu'à la fin des années 1970. Selon les analystes, cette exclusion a eu pour conséquence d'entraîner une diminution majeure de la demande, au point de presque anéantir le secteur.

Depuis le début des années 1980, il y a eu un changement significatif par suite de l'intervention de l'industrie. En effet, l'industrie a été associée aux programmes fédéraux de logement abordable et d'assurance hypothécaire, comme le Programme d'assurance des prêts pour logements transportables (PAPLT), qui a vraiment eu des répercussions favorables.

La majorité des provinces disposent d'au moins une loi qui régit directement l'implantation d'une habitation usinée. Pour contrer l'étalement urbain, des lignes de conduite et règlements dissuadent ou interdisent les parcs d'habitations usinées en milieu rural. En règle générale, toutes les provinces reconnaissent le droit des municipalités de régir l'occupation du sol et la plupart ont formulé un énoncé de principe général invitant les municipalités à prévoir une gamme de types de logements.

Ce qui distingue grandement les provinces des états américains, c'est la tendance qu'ont les gouvernements aux États-Unis à adopter des lois habilitantes interdisant aux paliers de gouvernement locaux de se doter de règlements discriminatoires à l'égard des habitations usinées, mais les contraignant à établir un zonage pour ce type d'habitation et à autoriser leur implantation dans un secteur précis. Au Canada, les gouvernements provinciaux permettent aux municipalités d'établir dans leurs règlements d'occupation du sol une distinction entre la maison traditionnelle (construite sur le chantier) et la maison usinée, à l'exception de la Nouvelle-Écosse qui exige que les municipalités prévoient des maisons usinées.

Le plus grand obstacle qui menace l'industrie se situe au niveau municipal. Dans les deux pays, la question des maisons usinées est un cas difficile pour les municipalités pour des raisons directement liées à des perceptions désuètes et donc erronées à l'égard de cette forme d'habitation et des collectivités pouvant en découler.

La recherche a grandement contribué à redresser les enjeux législatifs spécifiques et à détruire les mythes entourant l'industrie aux États-Unis. Une partie de la

recherche a été effectuée par l'American Planning Association et son soutien officiel à la cause de l'habitation usinée en a beaucoup accéléré l'acceptation en sol américain.

L'industrie canadienne a pris part au débat législatif au palier fédéral pendant un certain nombre d'années et elle jouit de plus en plus d'influence auprès des provinces. Un projet, entrepris par la Manufactured Housing Association of British Columbia, a abouti à un règlement municipal modèle visant l'habitation usinée.

Deuxième étape : l'industrie et le marché au Canada

La recherche menée aux États-Unis dépend largement des données de recensement pour établir le profil de l'industrie. En effet, les données identifient clairement les bénéficiaires de l'habitation usinée, puisqu'elles indiquent les endroits où se trouvent les habitations usinées, les profils des ménages et le rôle de l'industrie dans la fourniture de logements abordables.

Le Canada possède certaines données, mais les profils des propriétaires-occupants, l'endroit des collectivités, le nombre de collectivités et de résidents, l'incidence sur les services publics et le rôle du secteur canadien de l'habitation usinée dans la fourniture de logements abordables accusent d'importantes lacunes.

Les habitations usinées occupent une place importante dans la région de l'Atlantique, puisqu'elles comptent pour près de 18 % de toutes les maisons neuves. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse atteignaient toutes deux plus de 20 % en 1997. L'Ouest canadien suit, enregistrant en moyenne environ 10 %. L'Ontario, qui présente le plus fort potentiel sur le plan de la demande, a la plus faible pénétration de marché avec environ 1 à 2 %.

Au dire des analystes de l'industrie, de nombreux consommateurs exigent un produit haut de gamme. Ils veulent des maisons qui ressemblent à des maisons traditionnelles avec, entre autres, un garage, un patio, une terrasse et un plafond cathédrale. Bien que les maisons usinées multi-sections répondent à ces besoins et présentent en général une allure esthétique, mais les maisons à section unique sont toujours les plus répandues au Canada. Dans les années à venir, les fabricants canadiens feront probablement face à une augmentation de la demande pour des grandes maisons, des garages à deux places et des maisons à deux étages, d'après les tendances constatées aux États-Unis.

En règle générale, le régime foncier des maisons usinées fait appel soit à la propriété d'un lot cadastral individuel ou à la location à bail où les gens sont propriétaires de la maison mais locataires du terrain. D'autres options populaires se manifestent, mettant notamment en relief la notion de collectivités appartenant aux résidents. Il s'agit, entre autres, de logements en copropriété, de coopératives et du mode de possession divise selon lequel le propriétaire-occupant possède le terrain où sa maison est construite et quelqu'un d'autre, habituellement le promoteur, est propriétaire du terrain en commun.

L'une des forces de l'habitation usinée, qui passe souvent inaperçue, réside dans le fait qu'elle représente, de bien des manières, la maison durable ou écologique idéale. L'industrie offre déjà à bien des égards un produit durable sur le plan du procédé de fabrication et de l'aménagement de collectivités.

Les collectivités où les terrain sont loués à bail exploitent souvent des lots de petites dimensions et disposent les logements en grappes, conservent la topographie des lieux et les arbres, aménagent des commodités à l'intention des piétons et de la communauté, utilisent les infrastructures établies à l'échelle de la collectivité tout en offrant du logement abordable. Le procédé de fabrication proprement dit est également hautement efficace, ne produisant que peu de déchets.

Afin de promouvoir ses intérêts et l'essor de l'habitation usinée, l'industrie doit acquérir la faculté de procéder à l'aménagement foncier comme pour la construction traditionnelle, que ce soit de plein droit ou par le biais de l'approbation du plan d'ensemble. Pour y arriver, elle doit convaincre la population et les gouvernements qu'elle offre des logements dont la valeur n'est pas inférieure aux maisons traditionnelles.

Troisième étape : les règlements municipaux

Les règlements de zonage adoptés au Canada comme aux États-Unis n'autorisent généralement pas de plein droit l'implantation d'habitations usinées dans les régions urbaines. En effet, il est interdit d'en établir sur des lots individuels ou sur de terrains intercalaires et même leur aménagement, dans le cas de terrains loués à bail, requiert bien souvent au préalable des modifications au règlement de zonage. Par contre, de nombreuses régions rurales autorisent les habitations usinées.

La plupart des règlements administratifs ne tiennent cependant pas compte des améliorations que l'industrie a apportées à la conception et à la performance de ses maisons depuis 20 à 30 ans. Bon nombre définissent toujours ce type de logement comme transportable, alors qu'en réalité la grande majorité sont implantées en permanence. De nombreux règlements visant les marges d'isolement, la façade et le recul sont fondés sur des normes de construction résidentielle dépassées qui ne sont plus employées pour d'autres formes de maisons individuelles.

Lors de cette étape, on a effectué une enquête auprès d'un petit nombre d'hommes de loi pratiquant le droit municipal au Canada afin de sonder leurs points de vue quant au recours au zonage pour exclure l'habitation usinée des secteurs résidentiels, puisqu'il leur incombe de faire en sorte que les règlements administratifs soient conformes à la loi de l'aménagement du territoire et à la jurisprudence. La taille de l'échantillon était trop petite pour tirer des conclusions à proprement parler, mais on peut dégager des impressions générales :

- Les maisons usinées devraient être visées par les règlements de zonage et même exclues de certains secteurs, conformément aux désirs de la collectivité et des décideurs politiques.
- La maison usinée représente une forme d'habitation valable, il se peut que les règlements en vigueur soient dépassés et il y a peut-être lieu de modifier la façon de les traiter.
- Les règlements administratifs en vigueur pourraient s'avérer vulnérables s'ils étaient mis à l'essai, mais ils peuvent, en toute légitimité, servir à exclure les maisons usinées.
- Les lois habilitantes des provinces justifient le traitement qu'on accorde présentement aux maisons usinées.

Une deuxième enquête a été menée auprès de services municipaux d'urbanisme de l'Ontario en vue d'examiner des obstacles précis. Cette province a été retenue parce qu'elle offre énormément de possibilités pour le secteur de l'habitation usinée, et pourtant on y observe aucune activité appréciable dans ce domaine. Les recommandations découlant de l'enquête profiteraient probablement à l'industrie, qu'elles soient du ressort de la province ou de la municipalité. Bref, il a été proposé que l'industrie :

- incite les promoteurs d'habitations usinées à promouvoir leurs produits et à présenter des demandes aux municipalités, surtout à celles qui disposent de lignes de conduite ou de règlements administratifs en la matière;
- sensibilise les urbanistes et les dirigeants municipaux aux dispositions de la norme CSA Z240 en vigueur et aux avantages de l'habitation usinée;
- conçoive un modèle habilitant de lignes de conduite et de règlements de zonage touchant le Plan directeur et collabore avec les municipalités pour adapter les modèles à leurs besoins;
- mette au point des normes d'architecture susceptibles d'assurer l'uniformité avec les styles de maisons traditionnelles;
- engage une consultation publique et adopte une stratégie de communication dans le but de mieux faire connaître l'habitation usinée aux acheteurs en perspective et aux voisins;
- sonde les débouchés sur le marché dans les collectivités où le prix du logement se situe dans la moyenne ou au-dessus de la moyenne;
- commercialise les maisons usinées double largeur assises sur des fondations permanentes;
- commercialise l'habitation usinée comme logement intercalaire;
- effectue d'autres recherches dans le but de mieux comprendre les perceptions de la population.

Recommandations

Certaines recommandations ont été formulées par des Canadiens et des Américains participant à l'étude. Elles sont classées en deux catégories, selon qu'elles s'appliquent aux paliers de gouvernement ou à l'industrie.

Paliers de gouvernement

Les perceptions et les actions des paliers de gouvernement sont essentielles pour aplanir les obstacles à l'aménagement d'habitations usinées. Toute mesure adoptée qui reconnaîtrait que le secteur de l'habitation usinée fournit des logements de qualité et de prix abordable rehausserait la réputation de cette forme de logement et la perception qu'en ont les gens.

Les participants à l'étude ont préconisé les activités suivantes :

1. Une déclaration officielle de tous les paliers de gouvernement attestant que l'habitation usinée offre

une solution de logement hautement efficace aux Canadiens à revenu modeste.

2. Une conférence nationale sur l'habitation usinée parrainée collectivement par les paliers de gouvernement, l'industrie et les groupes s'intéressant à l'habitation. L'objectif principal consisterait à montrer comment créer des règlements et lignes de conduite sans barrière aux paliers provincial et municipal.
3. Des opérations de « démonstration de collectivités » misant sur les habitations usinées et la cession du terrain à bail pour mettre en évidence l'abordabilité, la durabilité, l'attrait et l'innovation des habitations usinées. Les opérations témoins feraient appel à des services publics centralisés, à l'innovation technologique, à des concepts d'habitation et de collectivité optimalisant le potentiel durable de l'habitation usinée.
4. Une étude d'impact tendant à cerner et à aborder les obstacles législatifs à tous les paliers de gouvernement, et des consultations auprès de l'industrie avant d'élaborer des programmes de logement, pour faire en sorte que les habitations usinées bénéficient du même accès aux programmes que les maisons traditionnelles.
5. La publication de statistiques mensuelles sur les envois de maisons usinées neuves et de données de recensement qui traduisent fidèlement cette forme d'habitation.
6. Un programme destiné à améliorer les logements anciens et les collectivités de parcs de maisons mobiles ou de caravanes.
7. Des lois provinciales sur l'aménagement du territoire qui interdisent aux municipalités de soumettre les habitations usinées à des mesures discriminatoires.

Industrie

Les participants proposent que l'industrie adopte les dispositions suivantes :

1. Poursuivre un programme dynamique visant à cerner la discrimination en matière d'occupation du sol et faire modifier les lois provinciales pour empêcher les municipalités de soumettre l'habitation usinée à des mesures discriminatoires. L'habitation usinée devrait être considérée au même titre que la maison traditionnelle. Maintenir un programme bien financé prévoyant de soumettre les lignes de conduites des municipalités à une vérification quinquennale et interjeter appel contre les lignes de conduite discriminatoires.
2. Lancer une association nationale/régionale en Alberta le plus tôt possible pour acquérir l'acceptation des maisons conformes à la norme CSA Z240 en vue de favoriser l'expédition de produits dans tout le pays.
3. Former des partenariats en compagnie d'organismes professionnels et établissements d'enseignement pour i) mener un programme de recherche et produire des publications destinées à informer et à sensibiliser les municipalités à la nature de l'industrie et à l'aménagement connexes, aux impacts et aux avantages, et ii) concevoir et mettre en oeuvre des séminaires de formation en vue d'accroître le professionnalisme au sein de l'industrie.
4. Faire en sorte que l'industrie possède de solides associations régionales pour poursuivre les buts en matière d'occupation du sol, et travailler en étroite collaboration avec les associations nationales pour atteindre ces buts dans tout le pays.
5. Collaborer, aux paliers national et régionaux, dans le but de créer du matériel promotionnel et des modèles techniques de réglementation et de lignes de conduite en matière d'occupation du sol pour i) redorer l'image de l'habitation usinée et des collectivités et ii) sensibiliser les paliers de gouvernement, les urbanistes et la population à l'abordabilité et au style de vie qu'offre l'habitation usinée. Un certain nombre d'activités déjà exploitées aux États-Unis peuvent être adoptées par l'industrie canadienne.
6. Lancer une campagne intensive en vue de changer la vision que les organismes de réglementation de tous niveaux et la population ont de l'habitation usinée.
7. Lancer un programme d'expositions annuelles d'habitations usinées dans les capitales nationale et provinciales, pour mieux faire connaître cette forme d'habitation aux dirigeants et aux spécialistes de la planification.
8. Former des partenariats en compagnie du secteur de l'aménagement foncier, les organismes autochtones et les paliers de gouvernement pour accroître la disponibilité de terres se prêtant à l'aménagement d'habitations usinées, en particulier dans les grands centres urbains et les secteurs avoisinants.

Conclusion

L'habitation usinée offre aux Canadiens une option viable de logement de qualité abordable. La présente étude cerne bien des façons qui permettraient à l'industrie, aux municipalités et à d'autres intervenants de progresser et de soutenir les intérêts de l'aménagement de l'habitation usinée au Canada. En ce faisant, ces initiatives contribueraient à faire mieux comprendre les maisons usinées d'aujourd'hui et à en accélérer l'acceptation.

Directeur de projet à la SCHL : Douglas Pollard

Consultant : Ron Corbett, Corbett Consulting

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.cmhc-schl.gc.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.cmhc-schl.gc.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

61170